臺灣農業經營調適問題之探討

江 榮 吉
臺灣大學農業經濟研究所

一、前言－結構調整、經營調適 永續不斷的工作

隨著經濟不斷的發展，產業結構必須跟隨調整，產業經營必須跟隨調適，整個產業才能跟經濟發展的腳步前進，產業的進步才能跟得上經濟發展的速度，其實「產業結構」的調整是經濟發展的誘因，「產業經營」的調適是經濟發展的實現。如果把經濟發展的內涵分爲軟硬體，則「產業結構調整」是經濟發展的硬體改進，而「產業經營調適」則爲經濟發展的軟體成長。經濟發展要健全，硬體的改進與軟體的成長要同時照顧，就是「產業的結構調整」與「產業的經營調適」要同時進行，才能達到經濟發展的目標。經濟發展是任何一個社會永續不斷的工作，所以「產業結構的調整」與「產業經營的調適」工作也就成爲一個進步的社會永續不斷的工作。

農業是經濟發展中最基礎的產業，農業發展是經濟發展中，不可或缺的一環，所以「農業經營的調適」與「農業結構的調整」應該同時受到同等的關懷與照顧。甚至「農業經營的調適」比「農業結構的調整」更應該受到重視，就像電腦的軟體比硬體更加重要是同樣道理的。「農業結構的調整」是有形的硬體，容易受到重視，而「農業經營的調適」是無形的軟體，很容易被忽視。所以未來臺灣農業的發展要健全，「農業經營的調適」與「農業結構的調整」應該同時受到同等同量的重視，甚至軟體的「農業經營調適」更應該受到重視。

二、臺灣農業的經營問題－規模(資源)、資訊、技術、市場、農政

雖然農業結構調整問題受到重視，可是過去農業結構的調整也是非常零亂的，很少有較完整的考量與調整。農業結構的調整問題早在民國五十年代就開始討論，可是爲了因應ＧＡＴＴ，政府忙了幾年，農民也跟著忙了幾年，到現在各種農產業應該如何因應都還沒有具體的辦法，大家都在等著政府的補助。

農業結構的調整應該要以「整套的」方式來調整才會有效果，例如五十年代開始討論的結構調整，如果能夠就水稻產業加以「整套調整」，今天要因應ＧＡＴＴ，就不會那麼辛苦了。當然如果能夠配合「農業經營調適」，也一樣是「整套的」的調適，不是只讓「農民轉

作」就可以解決的。必須要從規模、資訊、技術、市場、及農政等各方面作整體的調適，才會有成效。當然所謂有成效，是指在短時間之內就能將農業資源作最適當的調整利用，讓臺灣農業未來的一段時間能夠以具有競爭能力的產業結構來經營。

以水稻產業爲例，來說明如何以整套的方式來調整其產業結構，及如何整套的調適其產業經營。要調整水稻產業結構，首先當然是考慮其機械化，水稻產業機械化並不只是將耕耘機開到水田裡就算是機械化，而是要將整個產業的產銷過程機械化，甚至是自動化。這要考慮整個水稻產銷過程，從育苗、整地、插秧、除草、施肥、灌溉、收穫、乾燥、一直到儲藏，決定要分成幾段來機械化，於是分成育苗、本田、加工、儲藏等不同階段的機械化與自動化，除了有形的機械加入產銷過程之外，對於產品品質的提升也應該要重視，於是水稻品種也要跟隨著改良，才能適合機械的操作，有時爲了機械化，品質要有點犧牲，這在水稻比較不是那麼明顯，在茶葉的採收上，人工採收與機械採收會有差異。

水稻產銷過程分段機械化，這是硬體有形的調整，如果能夠配合軟體的經營調適，則規模擴大、組織健全、經營賺錢、農業前途、農業國際化、因應ＧＡＴＴ等，都不會有問題。適當的經營調適不只是農場經營要調適，其他規模(資源)、資訊、技術、市場、農政等各方面也要跟隨著調適，才能同時解決問題。例如水稻產業採用委託經營方式，擴大經營規模，變成「代耕中心」。此時業者需要整套的產銷技術，需要大量的資金，需要有效的資訊、需要健全的市場、更需要正確的農業政策。簡言之，未來臺灣農業經營要在國際上具有競爭的能力、要有生存的空間，「農企業化」(agribusinessization) 的路是唯一可行的。

三、臺灣農業經營國際化－農企業化

臺灣農業要國際化之前，一定要先企業化。農業經營企業化之後，才能使農業經營成爲一種商業化、企業化的現代產業，有了這種基礎，要國際化、要農企業化就非常的容易了。

農業是一種可以永續經營賺錢的產業。傳統的農業經營是爲自給自足，就是農家自己生產自己消費，如果豐收有剩餘時，才送到市場上去出售，因此過去都流行豐收，因爲豐收才會有剩餘可以出售。可是現代的農業經營是爲市場而生產的，市場上需要何種農產品，生產者就應該生產那種農產品，即所謂市場導向或消費者導向的生產。爲了要賺錢，農業經營一定要企業化。

以最簡單的話來說，農業經營企業化就是以資本與技術密集的方式來進行農產品產銷工作，並以現代企業經營管理的方法來達成賺取最大利潤之目的。農業要企業化經營有兩個條件：

1)要有新的產銷技術；

2)經營者要有適當的管理能力。

目前在臺灣，農業新的產銷技術很多，由於媒體的傳播速度快，傳播的方法也很多，農民取得新技術的管道也就很容易。過去農業新技術都是靠農業推廣員推廣的，可是未來農業新技

術會成為業者競爭的主要手段，所以必須付出代價才能取得。不像過去農民隨時可以組團免費觀摩，未來可能要付費觀摩，然後付費買技術。第二個條件是農業經營者要有適當的管理能力，這可能是目前臺灣較為缺乏的，因為目前在臺灣還有人在問：「種什麼才會賺錢？」「種這麼漂亮產品，怎麼價格會不好呢？」這種只會種不會賣的農業經營是傳統自給自足式的經營，要趕快調適為「市場導向」或「消費者導向」的經營方式，才能走向企業化、農企業化的正確大道。因為「管理能力」將成為未來農業經營管理成敗的關鍵因素，從現在開始訓練一批有觀念有能力的現代農業經營者，不一定要八萬，也許三、五萬「真正的農民」就夠了。

至於農業企業化經營的方法主要有兩種：

1)要改變農場上農產品的組合；

2)要採購新的產銷技術。

臺灣的農業經營多多少少都有點企業化，因為在臺灣傳統上是自給自足式的水稻生產，因此要想使農業經營企業化，首先就要放棄水稻的生產，因為在臺灣耕地面積太小，水稻是不利的生產，要先放棄，於是生產者就會思考，要以何種產品來替代才會賺錢，因為問題是經過農民自己思考過的，所以農民會很謹慎地作決策，一定會決定出一種可以賺錢的農產品來產銷。通常產品是有生命期的，只是農產品的生命期比較不明顯，所以改變農場上農產品的組合，就可以使農場經營企業化。另一種企業化的方法是採購新的產銷技術，過去農民大多是採用政府或推廣人員所推廣的新技術，通常都是免費的，於是大部分的農民都採用，結果大家一齊採收，因為豐收量大，結果價格大幅滑落，大部分農民都賠錢。以後新的技術最好是透過市場價格機能而取得，於是只有專業的農民才會去採購，因為採用技術，產品的品質一定比較好，競爭的能力當然就比較大，所以農場經營也容易企業化。簡言之，隨時注意提高產品品質，降低生產成本，增加產品的競爭能力，你的農場經營一定是最現代化，也是最企業化的。

很明顯的，臺灣過去的農業經營靠『技術』，可是未來的農業經營靠『管理』。不論是為臺灣農業經營企業化，或是為因應ＧＡＴＴ，臺灣農業一定要走向「農企業」，才是最正確的道路。因為企業化之後，才能談得上國際化，當然企業化與國際化之間並沒有一明顯的界線，所以很多人就混著談，其實先企業化後，再來談國際化，會比較容易，也會具有較強的競爭能力，才能永續經營。

另外從消費者的層面來看，臺灣的農業經營更應該要國際化，因為經濟快速發展之後，所得提高，消費者的消費型態也跟著改變：

1)從量的要求，變成質的要求；

2)從少樣多量，變成多樣少量；

3)從加工醃製，變成冷凍生鮮；

4)從本國土產，變成外國進口。

這種改變很自然會加速國際農產貿易的活動，再加上世界各國對新的貿易秩序之要求，

對國際貿易自由化理想之渴望，促使臺灣的農業經營必須走向國際化，這是無法回頭的趨勢。臺灣農業要國際化就是使臺灣的農業走上「農企業化」(agribusinessization)

要使臺灣的農業經營國際化或是農企業化的方法很多，最重要的就是要加强生產者組織，將同類產品的生產者以合法的方式組成可以面對世界農產市場而獨立經營的農企業組織，如合作組織或公司組織，而不是共同經營班或產銷班。

未來臺灣的農業應該找出具有資源特徵的『產品』來生產，而賺取外匯。這裡建議兩項：

1)種苗業；

2)休閒農漁業。

臺灣農業資源最具優勢的是優秀的農業人才，而種苗（包括農林漁牧的種子、種苗、樹苗、種畜、及魚苗魚種）又是農業生產中最重要的資材，如果能集中力量，發展種苗業，能控制種苗，就能掌握農業的動態，希望藉此，將臺灣發展成爲世界農業的領導中心。

休閒農漁業是一種可以在國內生產，不必外銷，就可賺取外匯的特殊產業，只要將休閒農漁業發展出具有本土文化特徵的休閒農場，以吸引外國顧客，那國內所需的各種穀類作物就是大量進口，對臺灣的農業也不會有大的衝擊。如果能有三至五萬公頃的農業區發展成休閒農漁業區，那這片經過細心綠化美化的休閒農業區，很自然就成爲一個大面積的花園，而且又具有吸引外國顧客的誘因，那當然就成爲「世界花園」了。

四、臺灣農業經營調適問題－調整產業結構，健全產銷體系

在經濟發展的過程中，任何一種產業的結構調整與其經營管理的調適工作都是永續不斷的工作，農業是一國的基礎產業，農業結構的調整與經營管理的調適工作也一樣是永續不斷的工作。目前正好碰到入關的「衝擊」，正好是臺灣農業最好的「轉機」，正好可以藉此機會來加速農業結構的調整與其經營管理的調適，只有將農業的結構作一適當的調整，同時經營管理也作一適當的調適，才能使得臺灣農業的產銷體系健全，使臺灣農業可以永續經營。

農業經營需要調適的人不只是業者－農民、農民團體、及農企業者而已，其他如農政單位、相關政府單位、全體消費者等，也都應該要作適當的調適。下面就農業經營調適的主要內容分四個層面來分析，並就該作調適的人之職責加以說明：

1. 經營面－經營主體合法組織化

任何一種產業的經營，首先要找出其「經營主體」，因爲要經營農業先要有一農場、牧場、林場、或養漁場，而這種經營場所一定是屬於農民或農企業者所有。他們可以是獨資的家庭農場、可以是依合作組織法所組成的農業合作社場、或是依公司法所組織的農企業公司。

今後臺灣農業要在國際間與人競爭，要佔有一席生存的空間，首先就要讓未來臺灣農業經營者或經營主體合法的組織化，由有能力的獨資家庭農場或農家來獨打獨鬥，當然可以，可是國際間的習慣，都是以合作組織或公司的方式在經營。所以爲了適應GATT(WTO)

或是爲未來臺灣農業的發展的國際化，目前最重要的就是要加强生產者的組織，將同類產品的生產者以合法的方式組成可以面對世界農產貿易市場而能獨立經營的農企業組織，如合作組織或公司組織。

這一層次的調適需要農民業者及農政與政府相關單位共同的努力，各種不同農產品的業者應該以區域爲主組成區域性的某種農產品產業的產銷合作社場或公司組織，來從事該農產品之產銷工作，當然包括內外銷及進出口等工作。例如稻米產銷合作社場或公司、花卉產銷合作社場或公司、肉品產銷合作社場或公司、蔬菜產銷合作社場或公司、水果產銷合作社場或公司、休閒農業合作社場或公司、冷凍調理食品產銷合作社場或公司、....等，這些農業產銷合作社場或公司，可以單獨經營內銷或外銷，或內外銷都做，看個別的經營管理能力而定。由農民業者來組織產銷合作社場或公司，自己當老闆－經營主體，如果無法自己經營，可以高薪禮聘經營高手來經營，所有工商業的經營不也都是如此？農業的經營當然也是如此。所以三、五年之後，臺灣就會有各種不同農產品的農產貿易的業者或高手出現。除了業者自己的努力之外，如果政府單位或農政單位能夠進一步加以輔導，或許有些農產品的期貨市場，就會移址臺灣，雖然臺灣沒有那麼多的農產品數量，可是臺灣有高品質的人才及優良的貿易環境。當然不是要所有農產品都到臺灣來交易，至少一些有比較利益的產品，如熱帶花卉就可與荷蘭的花卉市場有比較利益。

當然這項調適工作，政府相關單位也要努力調適，例如目前合作事業是歸屬於省府合作事業管理處所主管，因此長久以來，許多農業合作社場的「目的事業」，農政單位都未能或不願過問，以致許多農業的合作社場都無法作適當的發展，甚至被認爲合作社場是無法發展的組織，放眼歐美日韓各國不都是以合作組織的社場在經營農業，在美國則有較多的公司方式在經營。所以目前業者與農政單位應該一起來努力調適，爲臺灣農業的農企業化奠定最堅固的基礎－加强農業經營主體合法組織化。換言之，目前應該加速各區域各種農產品產銷合作社場或公司的組織，政府主管單位也應配合入關而加以調適或整合或加强，這樣才能對未來的農業經營作適當輔導。

2. 產業面－農企業化、產銷一元化

這一層面的調適是業者最需要努力的，也就是由現在的小農單位組成各區域各種農產品產銷合作社場或公司，而將臺灣農業予以農企業化，一旦農企業化之後，那產銷計畫的一元化就成爲一項非常重要而且可以達成的工作。這種調適是全社會的人所要關心的，過去這些年來，農政單位所一直在努力的也是這一層面，費了多少的時間、財力、物力、與人力，對農民作詳盡解釋與說明，希望業者－農民能了解並能適應ＧＡＴＴ的衝擊。

其實農政單位應該評估一些未來臺灣農業還有生存空間的農企業，以供農業產銷業者參考。有興趣的業者就會自行去決定，自行去組織經營主體，去準備入關之後的應戰，當然政府單位能夠提供更多的相關資訊，那當然會對業者更有利，如各種農產品世界性的產銷資訊、技術資訊等。因爲業者在規劃其產銷計畫時，如果資訊越充足，所決定出來的產銷計畫就越容易達成，也就越容易賺錢。

業者應該就可發展的農產業，予以適當農企業化，並組成適當的經營主體，蒐集最適當的資訊，規劃出最適當的產銷計畫，讓產銷能一元化。如果再能配合農政單位提供豐富的相關資訊與順暢經營環境，那臺灣要在世界農產貿易的舞台上佔有一席之地，不會是很困難的事。

3. 技術面－研究、發展、與推廣

農業的產銷要靠技術，生產有技術，運銷一樣也有技術，這些技術以前是依賴推廣制度，而且是免費的或是費用很低的，因爲是推廣的，所以都會廣被應用，結果就形成「供過於求」，對於生產者農民就會非常不利。

產銷技術的研究發展應該交由業者去進行或找尋或採購，過去的推廣工作予以民營化，成爲民營的農業產銷技術諮詢或顧問公司，讓有需要的業者直接去採購或是從國外進口應用。爲了生存爲了競爭，只要有利可圖，業者會去引進的。

在這一層面，農政單位所應該調適的是制定一些研究發展方面的規範制度與管理制度，好讓國內外的產銷技術能合法順暢地到達需要的業者手中。當然最難的是要將流行那麼久的公營農業推廣制度，將其變更爲民營的農業產銷技術之諮詢制度，可能會遭遇到相當大的阻力。好在這種產銷技術將會是未來業者生存與競爭的關鍵所在，因此未來推廣制度公民營同時並存，將不會造成多大的問題。最後形成自然淘汰或並存也許是較好的調適。

4. 政策面－政策、法規、與輔導

入關ＧＡＴＴ(ＷＴＯ)，除了衝擊各種個別農產業之外，對於農政單位一樣有著相大的衝擊，如果將這種衝擊，視爲未來農業發展的轉機，爲因應ＧＡＴＴ，農委會順理成章就可調適爲農業部；並且加强農產貿易行政，或許需要成立農產貿易部門；或是因爲農企業化的結果，而需要成立農企業部門；或是因爲加强經營主體的組織，而需要將合作事業管理處提升爲省府的一級單位，以利農業經營主體之發展；或許因爲入關的結果，爲了適應消費者的需求，更多種類的農產品或食品需要進口，爲了適當的控制與管理全國糧食的安全與衛生，或許應該讓組織系統非常健全的糧食局來擔負這項工作，而衛生署則專門去負責全民保險及醫(藥)政，也可免去各部門都在人事減肥的狀況下，唯獨衛生部門在人事增胖。爲了入關，過去多年農政單位費盡精力想去告訴農民ＧＡＴＴ的衝擊之大，可是從未讓農民及消費者了解，政府單位或農政單位將如何調適。除了行政組織要政令調適之外，更多的相關法規與輔導辦法，也都要隨著作適當的調適，或許政府對這些問題早有調適方法，若能及早讓全民了解，則入關後的衝擊可以降到最小。

眞正入關還有一段時間，應該還有足夠的時間可以讓全民知道入關後，農業行政組織、農業政策、農業法規、及輔導辦法將如何作適當的調適。這方面所需要的財力、物力、與人力不會太大，至少不會像對農民解說那樣的困難。

五、結語－產業結構要調整、產業經營要調適、產業才能永續經營

爲了加速臺灣農業的發展，爲了因應入關ＧＡＴＴ，農業的產業結構要先作適當的調整，而產業的經營也要作適當的調適，農業這一基礎產業才能在臺灣作永續的經營。

經營調適的重點在於加强農業經營主體合法組織化，讓臺灣的農業走向企業化、國際化、與農企業化，以使臺灣農業能在世界農業舞台上找到生存與競爭的空間。爲了加强這一生存空間與競爭的力量，除了農民業者的努力調適之外，政府或農政單位在行政組織、農業政策、農業法規等方面也應該作適當的調適，才能使臺灣的農業順利的發展。

臺灣農業國際化的主要目的是使臺灣農業「農企業化」，發展具有臺灣農業資源特徵的種苗產業，並將臺灣農業藉著「休閒農業」的發展，使臺灣成爲世界花園。